

개별입지 공급·관리제도 개선방향

- 계획적 토지이용과 공장용지 수요의 합리적 조화 필요 -

- 최근 선계획-후개발 원칙에 입각한 국토이용체계의 개편으로 기존 준농림 지역내 공장용지 공급이 많이 제한되었음
 - 공장의 무계획적 난개발, 자연 및 경관 훼손을 방지하기 위해 공장용지의 계획적 개발과 일정규모 이상의 개별입지 공장만 허용함
- 그러나 토지이용의 계획적 관리 차원에서만 산업입지를 접근할 경우 단기적으로 공장용지 공급문제로 인한 산업활동의 제약을 초래할 우려가 큼
 - 준농림지역에 입지하는 대부분의 기업이 중소규모라는 점을 고려할 때 부지확보가 어려워 입지난이 가중될 뿐 아니라 지구지정을 통한 공장용지 공급도 현실적인 유도 수단이 미비하여 계획적 관리에 차질이 올 수 있음
- 따라서 토지이용의 계획적 이용과 중소제조업체의 입지 수요간의 갈등을 해소하기 위해 개별입지 공급·관리제도의 개선이 필요함
 - 기업의 수요에 부응하며 계획적 공장용지 공급·관리를 위한 방안으로 기존 준농림지역내 공장입지기준의 구체화, 공장 집단화를 위한 개별입지가 능지구의 선정기준 및 지원방안 마련, 개별입지 수요를 계획입지로 유도하기 위한 산업단지공급 규모(15만 m^2 이상)의 하향 조정 등이 필요함

1. 개별입지 현황과 관리제도의 개편

- 지금까지의 산업입지정책은 개별공장입지에 대한 현실적인 수요를 간과하여 왔으며, 이에 대처하기 위한 체계적인 산업입지 공급 및 관리제도가 부재한 실정임
 - 개별입지 억제 및 계획입지 우선정책에도 불구하고 개별입지는 전체 등록공장의 74%를 차지하여 개별입지에서의 공장설립이 압도적인 형편임
 - 공장부지면적 공급의 측면에서도 개별입지가 계획입지를 훨씬 초과하고 있어 1991~1998 기간중 전체 공장부지면적 증가분의 60%를 개별입지가 차지하였음
- 저렴한 입지 비용, 적절한 주변 기반시설의 이용, 공장설치 시기의 임의 조절 등의 장점으로 인하여 현실적으로 도시주변지역 개별입지에 대한 수요는 상당함
 - 국토면적의 약 27%인 기존의 준농림지에 등록공장의 31%가 입지하고 있으며, 전체 공장면적의 13% 정도를 준농림지가 차지함(공장등록기준, 2002말 현재)
- 준농림지역에 대한 행위제한의 완화(「국토이용관리법개정」, 1994)로 공장의 무계획적 난개발, 자연 및 경관 훼손 등의 문제가 야기되어 기존의 준농림지역 토지이용에 대한 관리가 강화될 필요성이 높아졌음
 - 환경오염을 발생시키는 공해업종을 제외하고는 거의 모든 업종의 공장이 개별적으로 입지할 수 있는 점이 문제가 되어, 개별공장 입지의 집단화, 계획입지로의 유도가 정책적 과제로 부각되었음
- 이에 따라 금번 「국토의계획및이용에관한법」(국토계획법)에서는 준농림 및 준도시지역을 관리지역으로 재편하고, 관리지역내 공장설립을 엄격히 규제하고 있음
 - 공장용지로 개발하기 위해서는 3만² 이상의 면적에 지구단위계획수립을 통해 산업입지개발이 가능하도록 하고 있음(개발진흥지구의 지정)
 - 개별공장의 경우 1만² 이상의 부지면적에 대해서는 개별필지별 입지를 허용하고, 소규모 영세제조업체를 위해서는 시장·군수가 1만5천² 이상의 면적을 지정하여 공장 건축이 가능한 지역으로 고시한 지역에만 입지를 허용함

2. 개별입지 공급·관리의 제도적 수단 미흡

- 개별입지에 대한 관리강화 방안은 과거 준농림지에 입지하는 중소규모공장의 난립문제에는 효과적으로 대처하는 장점이 있으나, 개별입지의 집단화와 계획적인 입지 유도 등 개별입지 관리 측면에서는 제도적 수단의 보완이 필요
 - 토지이용의 계획적 관리차원에서만 산업입지를 접근할 경우 단기적으로 공장 용지 공급 부족문제로 인하여 산업활동의 제약을 초래할 우려가 큼
- 계획적 관리수단인 개발진흥지구(3만 m^2 이상)의 경우 제2종 지구단위계획을 수립하여 공장집적지구로 육성할 수 있으나 지구지정 및 개발계획수립의 어려움이 예상됨
 - 공장용지 수요가 일시에 발생하지 않고, 수요가 불투명한 상황에서 상세한 개발계획을 사전에 수립하여 행위제한을 하는 경우 주민반발 등의 우려도 예상됨
- 개별공장입지를 위해서 일정규모(1만 m^2) 이상만 허용하여 관리하는 방안은 개별입지공장의 규모를 감안할 때 현실적인 수단으로 볼 수 없으며, 오히려 보다 확대된 규모의 난개발을 초래할 우려도 있음
 - 개별입지 평균 부지면적은 5,213 m^2 이며, 평균 건축면적은 약 1,975 m^2 정도에 지나지 않아 소규모 제조업체가 공장을 설립하기 위해서는 수개의 업체가 공동으로 부지를 마련하여야 가능하므로 중소규모공장의 입지에는 어려움이 예상됨
- 또한 중소규모의 개별입지 공장을 위한 현실적 수단으로 공장가능지역(1만 5천 m^2 이상)을 지정·고시하여 자유롭게 입지할 수 있도록 하고 있으나 시장·군수가 미리 특정 부지를 선지정하기 어렵기 때문에 공장의 입지문제는 더욱 심화될 것으로 판단됨
- 시장·군수가 공장가능지역으로 고시할 수 있는 지역이나 수단이 현실적으로 제한되어 있는 점을 고려할 때 이를 보완하기 위한 제도개선이 필수적임
 - 개별입지의 계획적 관리·유치를 목적으로 한 ‘산업촉진지구’ 제도의 경우에도 선지정의 어려움과 지가양등 등의 부작용으로 본래의 취지를 살리지 못하고 있음
 - 이와 유사한 취지로 운영되고 있는 「기업활동규제완화에관한특별조치법」에 의한 ‘공장설립유도지역’ 지정제도도 현재 유명무실한 형편임

3. 개별공장 입지수요 수용을 위한 전략적 접근 필요

- 공장의 입지는 기업활동의 성패를 결정하는 중요한 의사결정의 하나로서 기업은 자신들이 원하는 시기, 가격, 규모의 토지를 최대한 유리한 지역에서 확보하고자 함
 - 계획적 토지이용을 강조하여 기업의 요구에 부합하지 않는 지역에 공장용지가 공급되는 경우 제조업의 생산활동 위축과 같은 부작용을 초래할 가능성이 큼
- 개별공장은 업종·규모 등 산업의 특성상 도시주변지역에 주로 입지하는 경향을 고려하여 필요한 규모의 공장이 적기에 계획적으로 공급될 수 있는 방안이 모색되어야 함
 - 공장용지 개발압력의 진행정도, 개발방향, 기반시설확보 유무 및 설치계획 등을 고려한 전략적인 집단화 유도방안이 필요함

4. 개별입지 수요의 계획적 관리 방향

- 개별입지 공급·관리제도 개선의 기본방향 설정이 중요
 - ⇒ 계획적 토지이용과 중소공장 입지수요간의 갈등 해소와 합리적 조화가 필요함
- 계획적인 공장용지 공급·관리를 위해 개별입지의 공장입지기준 구체화 필요
 - ⇒ 기존공장에 대한 입지분석을 기초로 개별입지의 수요가 높은 지역에 대해 공장입지를 선별적으로 확대하는 방안이 검토되어야 함
 - ⇒ 계획적 집단화를 위해서는 용지수급의 시기적 불일치 문제를 고려한 탄력적인 입지가능지구 지정기준이 필요함
- 개별입지가능지구의 활성화를 위한 제도개선 방안이 필요
 - ⇒ 계획적 선지정을 용이하게 하기 위한 용도변경 권한 및 공급·관리방식을 명문화하고, 산업단지에 준하는 기반시설 및 입지지원 방안을 마련할 필요가 있음
- 개별입지 수요의 계획입지 유도를 위한 소규모 계획입지 공급 활성화 필요
 - ⇒ 현행 산업단지개발의 규모규정(15만²m 이상)을 하향 조정하는 방안 검토가 필요함

국토연구원 김태환 연구위원(thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)